

Vergaderjaar 2000–2001

**26 607**

## **Wijziging van de Luchtvaartwet inzake de beveiliging op luchtvaartterreinen**

**Nr. 7**

### **TWEEDE NOTA VAN WIJZIGING**

Ontvangen 5 maart 2001

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel I, onderdeel B, betreffende artikel 37a, wordt als volgt gewijzigd:

1. In subonderdeel 1, betreffende het eerste lid, wordt onderdeel a geletterd ab. Daaraan voorafgaand wordt ingevoegd een onderdeel, dat luidt:

a. De aanhef komt te luiden: Voor de toepassing van deze afdeling en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

2. Subonderdeel 3, betreffende het vierde lid, vervalt.

B

Na artikel I, onderdeel B, wordt een onderdeel ingevoegd, dat luidt:

Ba

Na artikel 37a worden drie artikelen ingevoegd, die luiden:

#### **Artikel 37ab**

Onze Minister van Justitie is belast met de beveiliging van de burgerluchtvaart. Hij kan daartoe aanwijzingen geven aan de exploitant van een luchtvaartterrein, een luchtvaartmaatschappij en een persoon als bedoeld in artikel 37p, eerste lid, inzake de nakoming van de verplichtingen die op hen rusten ingevolge de artikelen 37b, zesde lid, 37f, 37g, 37h, 37hb, 37hd, 37k, 37l, 37n of 37r. Hij kan van deze bevoegdheid mandaat verlenen aan de Commandant van de Koninklijke marechaussee.

#### **Artikel 37ac**

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gegeven voor de uitvoering van de controle als bedoeld in

de artikelen 37b, zesde lid, en de paragrafen 3 en 4, alsmede voor de afhandeling van daarbij geconstateerde onregelmatigheden. De controle wordt overigens verricht met inachtneming van de door Onze Minister van Justitie gegeven algemene aanwijzingen.

2. Onze Minister van Justitie kan naar aanleiding van onvoorziene omstandigheden bijzondere aanwijzingen geven voor de uitvoering van de controle als bedoeld in het eerste lid. In dat geval bepaalt Onze Minister van Justitie dat de kosten worden vergoed die redelijkerwijs zijn gemaakt om de aanwijzing uit te voeren.

#### **Artikel 37ad**

1. Onze Minister van Justitie kan op grond van omstandigheden of inlichtingen vaststellen, dat er voor een luchtvaartterrein dan wel bepaalde daar aanwezige luchtvaartuigen, een bijzonder gevaar bestaat dat zij het object van geweldpleging, aanslagen of bedreiging zullen vormen. Hij geeft hiervan onverwijld kennis aan de exploitant van dat luchtvaartterrein en, in voorkomend geval, aan de luchtvaartmaatschappij van die luchtvaartuigen.

2. Na toepassing van het eerste lid worden geen goederen aan boord van de betrokken luchtvaartuigen gebracht dan na, zonodig stuksgewijs, onderzoek op de aanwezigheid van voor bedreiging geschikte voorwerpen.

3. Onze Minister van Justitie kan in andere dan de in het eerste lid bedoelde gevallen, luchtvaartuigen aanwijzen waarop het tweede lid van toepassing is.

#### **C**

In artikel I, onderdeel C, subonderdeel 5, betreffende artikel 37b, zesde lid, (nieuw) vervalt de tweede volzin van het zesde lid.

#### **D**

Artikel I, onderdeel D, subonderdeel 3, betreffende artikel 37c, derde lid, komt te luiden:

3. In het derde lid vervallen «internationale» alsmede de laatste volzin.

#### **E**

Artikel I, onderdeel F, wordt als volgt gewijzigd:

1. Subonderdeel 2 komt te luiden:

2. In het tweede lid, onderdeel b, wordt «artikel 37i, eerste lid» vervangen door: artikel 37ad, eerste lid.

2. Er worden twee subonderdelen toegevoegd, die luiden:

3. Het derde lid komt te luiden:

3. De exploitant van een luchtvaartterrein informeert uit eigen beweging Onze Minister en Onze Minister van Justitie indien het plan door omstandigheden niet kan worden uitgevoerd of daarin wijzigingen worden aangebracht. Hij verstrekt desgevraagd Onze Ministers informatie over de beveiliging van het luchtvaartterrein.

4. Er wordt een lid toegevoegd, dat luidt:

4. Indien een onderdeel van het plan niet wordt uitgevoerd, kan Onze Minister van Justitie de exploitant van een luchtvaartterrein een aanwijzing geven die ertoe strekt zo veel mogelijk het oorspronkelijk in het plan aangegeven niveau van beveiliging te benaderen.

F

In artikel I, onderdeel G, betreffende artikel 37f, vervallen het vierde en vijfde lid van dat artikel.

G

In onderdeel I, onderdeel I, wordt artikel 37h, vijfde lid, als volgt gewijzigd:

1. De zinsnede «bij ministeriële regeling» wordt vervangen door: bij of krachtens ministeriële regeling.
2. De zinsnede «eerste lid» wordt vervangen door: eerste en tweede lid.
3. Aan het slot wordt een volzin toegevoegd, luidende: Daarbij kunnen nadere voorschriften worden gegeven.

H

Artikel I, onderdeel J, wordt als volgt gewijzigd:

1. In artikel 37hb, onderdeel b, wordt na «bij de controle» ingevoegd: van personen.
2. In artikel 37hd vervalt de tweede volzin.

I

Artikel I, onderdeel K, komt te luiden:

K

Artikel 37i vervalt.

J

Artikel I, onderdeel L, wordt als volgt gewijzigd:

1. In artikel 37k, derde lid, wordt «37f, derde, vierde en vijfde lid» vervangen door: 37f, derde lid.
2. Artikel 37l wordt als volgt gewijzigd:
  - a. In het tweede lid, onderdeel b, wordt aan het slot «of» vervangen door een puntkomma. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c van dat lid door «; of» wordt een onderdeel toegevoegd, dat luidt:
    - d. bij ministeriële regeling te bepalen categorieën van natuurlijke personen of rechtspersonen die in het buitenland zijn gevestigd en ten aanzien waarvan op grond van internationale afspraken toereikende waarborgen aanwezig zijn dat maatregelen zijn genomen ter beveiliging van de aangeboden vracht.
  - b. Er wordt een lid toegevoegd, dat luidt:
    5. Onze Minister van Justitie kan met het oog op de controle ter beveiliging van vracht bij ministeriële regeling voorschriften geven over de afhandeling van vracht door personen die in het buitenland zijn gevestigd en vracht aanbieden door tussenkomst van de personen als bedoeld in het tweede lid, onderdeel d.

3. Aan artikel 37n wordt een lid toegevoegd, dat luidt:  
3. Onze Minister van Justitie kan, in overeenstemming met Onze Minister, bij ministeriële regeling nadere voorschriften geven aan de luchtvaartmaatschappij ter beveiliging van de burgerluchtvaart.

4. Aan artikel 37o, eerste lid, wordt een volzin toegevoegd, die luidt: Daarbij kunnen nadere voorschriften worden gegeven.

5. Artikel 37p wordt als volgt gewijzigd:

a. In het eerste lid, eerste volzin, wordt na «aanbieden» ingevoegd: , doen vervoeren.

b. In het vierde lid wordt na «aanbieden» ingevoegd: , doen vervoeren of vervoeren.

K

Artikel I, onderdeel M, wordt als volgt gewijzigd:

1. Artikel 37t komt te luiden:

#### **Artikel 37t**

Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij en krachtens deze afdeling is belast de Commandant van de Koninklijke marechaussee. Onze Minister van Justitie kan daartoe aanwijzingen geven.

2. Artikel 37v komt te luiden:

#### **Artikel 37v**

1. Een klacht tegen beveiligingspersoneel als bedoeld in artikel 37a, eerste lid, onder b, onder 1°, over een gedraging bij de uitvoering van een taak ingevolge deze afdeling, kan worden ingediend bij de Commandant van de Koninklijke marechaussee.

2. De klacht wordt behandeld door Onze Minister van Justitie. Deze kan hiervoor mandaat verlenen aan de Commandant van de Koninklijke marechaussee.

3. Hoofdstuk 9 van de Algemene Wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing. De regels vastgesteld krachtens artikel 6, onder i, van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties blijven buiten werking.

4. Voor de toepassing van de Wet Nationale ombudsman wordt een gedraging als bedoeld in het eerste lid, aangemerkt als een gedraging van Onze Minister van Justitie.

5. Indien de klacht zich tevens richt tegen beveiligingspersoneel als bedoeld in artikel 37a, eerste lid, onder b, onder 2°, en betrekking heeft op hetzelfde feitencomplex, wordt deze behandeld volgens de procedure die geldt voor dat beveiligingspersoneel.

## TOELICHTING

### Algemeen

Deze nota van wijziging heeft tot doel duidelijker de primaire verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor de beveiliging van de burgerluchtvaart tot uitdrukking te brengen. Deze verantwoordelijkheid geldt zowel de beveiliging van het luchtvaartterrein (paragraaf 2), de controle van passagiers en hun bagage (paragraaf 3), als de controle op aangeboden vracht (paragraaf 4). Tevens worden daarbij de middelen genoemd om deze taak te kunnen uitoefenen. De Minister kan alle aanwijzingen geven aan de direct betrokkenen die nodig zijn voor dit doel.

De regelgeving bestrijkt aldus drie terreinen, te weten de regelgeving, de uitvoering en de handhaving. Wij gaan op elk van deze terreinen nader in.

De regelgeving bestrijkt meerdere niveaus. De paragrafen 2, 3 en 4 bevatten een aantal regelingen op het niveau van de wet in formele zin. Elk van deze paragrafen kent de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling nadere regels te stellen. Het gaat daarbij om technische details die, hoe de regels ook worden vorm gegeven, geen wezenlijk andere inbreuk maken op de rechten van burgers dan reeds is neergelegd in het formeel-wettelijk kader. Al deze regels zijn naar hun aard openbaar. Daarnaast is er de mogelijkheid dat de Minister van Justitie algemene of bijzondere aanwijzingen geeft voor de beveiliging. Deze kunnen een geheim karakter hebben. Ook deze hebben het karakter van bindende regels.

De uitvoering is in eerste aanleg opgedragen aan de Minister van Justitie. Artikel 37ab stelt dit buiten twijfel. De Minister draagt zorg voor de beveiliging en heeft de regie over de beveiligingstaak in normerende en toetsende zin. De Koninklijke marechaussee vertegenwoordigt de Minister op de luchthaven. In tweede aanleg hebben ook de exploitant van het luchtvaartterrein en de luchtvaartmaatschappij een eigen verantwoordelijkheid. De wet sluit aan bij hun particulier belang als commerciële organisatie en geeft hun daartoe de nodige bevoegdheden. De eindverantwoordelijkheid blijft evenwel een publiekrechtelijke. Vandaar dat het wetsvoorstel de Minister opdraagt hoe de beveiliging in de praktijk plaatsvindt. Dat betekent dat de Minister vanaf begin tot het eind in concreto bepaalt hoe wordt beveiligd. Hij stuurt de uitoefening van de bevoegdheden van de exploitant van het luchtvaartterrein en de luchtvaartmaatschappij aan. Op verschillende plaatsen in het wetsvoorstel is de medebetrokkenheid van de Minister van de Verkeer en Waterstaat vastgelegd. Binnen de regering draagt hij zorg voor een juiste behartiging van de belangen van de burgerluchtvaart.

Uiteindelijk ligt ook de handhaving bij de Minister van Justitie. Paragraaf 5 draagt hem het toezicht op. Dat impliceert dat hij de beschikking heeft over de bevoegdheden die Hoofdstuk 5 van de Algemene Wet bestuursrecht hem toekent. Artikel 5.22 van deze wet bindt de uitoefening van bestuursdwang aan een wettelijke regeling. Deze is neergelegd in artikel 37u van het wetsvoorstel. Dit brengt met zich mede dat bij nalatigheid een dwangsom kan worden opgelegd. De handhaving komt aan de orde wanneer ondanks de directe bemoeienis van de Minister van Justitie met de uitvoering, toch in een bepaald geval zou blijken dat de algemene regels of de bevelen in het kader van de uitvoering niet zijn nageleefd. In deze gevallen gaat het om optreden achteraf. Blijkens artikel 37u van het wetsvoorstel kan in het uiterste geval het opstijgen van het vliegtuig worden belet.

Gelet op punt 277 van de Aanwijzingen voor de regelgeving kan de vraag worden gesteld of hernieuwd advies aan de Raad van State moet worden gevraagd. Daar de wijzigingen niet meer dan verduidelijken van wat oorspronkelijk de bedoeling was, is hiervan afgezien.

## ARTIKELSGEWIJS

### Artikel I

#### *Onderdeel A*

De aanhef van artikel 37a wordt hiermee in overeenstemming gebracht met aanwijzing 123 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Subonderdeel 3 betreffende het vierde lid moet op deze plaats vervallen omdat het in gewijzigde vorm wordt overgebracht naar artikel 37ab.

#### *Onderdeel B*

Het lijkt beter de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor de beveiliging van de burgerluchtvaart onder te brengen in een aparte bepaling: artikel 37ab. Zie voor een toelichting op deze bepaling het algemeen deel.

Artikel 37ac, eerste en tweede lid, herneemt de oude bepaling artikel 37f, vierde en vijfde lid, welke bepaling voor de luchtvaartterreinen in artikel 37b, zesde lid, en voor de vracht in artikel 37k, derde lid, van overeenkomstige toepassing was verklaard. Een plaatsing in paragraaf 1 als algemene bepaling brengt beter de reikwijdte van deze bevoegdheid tot uitdrukking. De verwijzingen in de afzonderlijke paragrafen kunnen daardoor vervallen. Artikel 37ad herneemt het bestaande artikel 37i over de z.g. hogerisicovluchten. Voor deze vluchten moet immers wat betreft de controle zowel van passagiers met hun bagage als van vracht een bijzonder regime in het leven kunnen worden geroepen.

#### *Onderdeel C*

Dit onderdeel schrapt een overbodig geworden volzin, daar deze is opgenomen in het algemeen deel. Zie onderdeel B.

#### *Onderdeel D*

Deze wijziging in de bestaande tekst van artikel 37c ligt in de lijn van artikel 37a, eerste lid, onderdeel a. De Europese Commissie heeft bezwaar gemaakt dat binnen de interne markt van de Europese Unie vluchten binnen Nederland aan andere regelgeving zouden worden onderworpen dan vluchten vanuit Nederland naar andere landen van de Unie. Er is geen geldige reden om een vlucht van Eelde naar Amsterdam anders te behandelen dan bijvoorbeeld een vlucht van Beek naar Brussel.

#### *Onderdeel E*

De verwijzing naar artikel 37i moet worden omgezet, nu artikel 37i is overgebracht naar het algemeen deel. Dit is geregeld in onderdeel 1. Zie verder onderdeel B.

Onderdeel 2 regelt de toevoeging van twee nieuwe onderdelen gericht op de aanscherping van het beveiligingsplan. Dit plan van de exploitant van een luchtvaartterrein is een feitelijk voornemen inzake maatregelen voor de beveiliging. De bestaande wet voorziet in de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur onderwerpen aan te wijzen die in het plan moeten worden geregeld (artikel 37e, tweede lid, onder d). Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld voorlichting aan of opleiding van verschillende categorieën personeel.

Met zijn plan maakt de exploitant bekend wat hij doet voor de beveiliging van de burgerluchtvaart. Dit is een vorm van zelfregulering. Houdt hij zich niet aan het plan, hetzij omdat dit feitelijk onmogelijk is, hetzij door nalatigheid, dan kan de Minister van Justitie krachtens het voorgestelde

artikel 37e, vierde lid, een juridisch bindende aanwijzing geven. Het niveau van de zelfregulering wordt daarmee ontstegen. Daarvoor is echter nodig dat de rijksoverheid op de hoogte is. De exploitant moet spontaan meedelen wanneer hij bemerkt dat het plan geen volledige uitvoering krijgt. Desgevraagd moet hij informatie verstrekken over de beveiliging.

#### *Onderdeel F*

De inhoud van deze bepalingen is opgenomen in artikel 37ac.

#### *Onderdeel G*

Het kan nodig zijn de vrijstelling van de controle te differentiëren naar verschillende luchthavens en krachtens een ministeriële regeling een vrijstelling toegespitst op de luchthavens te geven. Daarin voorziet onderdeel 1.

Het is verder wenselijk de bevoegdheid om vrijstelling te verlenen mede te doen uitstrekken tot de verplichting ruimbagage te controleren. Voor bijvoorbeeld eenvoudige zakenvluchten in privé-vliegtuigen is dit niet altijd nodig. In onderdeel 2 is daartoe nodig mede te verwijzen naar het tweede lid van artikel 37h.

Het kan tot slot nuttig zijn in de plaats van de controle van passagiers en ruimbagage toch nadere voorschriften te stellen. De mogelijkheid daartoe wordt uitdrukkelijk geopend in onderdeel 3.

#### *Onderdeel H*

De beperking in artikel 37hb, onder b, tot personen is nodig om te verduidelijken dat de exploitant van een luchtvaartterrein geen verplichtingen heeft wanneer de luchtvaartmaatschappij op grond van artikel 37g voor bedreiging geschikte voorwerpen aantreft. Wat betreft de tweede volzin van artikel 37hd, zij verwezen naar de toelichting hierboven op onderdeel B.

#### *Onderdeel I*

De inhoud van artikel 37i is overgebracht naar artikel 37ad. Zie de toelichting hierboven op onderdeel B.

#### *Onderdeel J*

Wat betreft het derde lid van artikel 37k, zij verwezen naar de toelichting hierboven op onderdeel B.

De wijzigingen van artikel 37l zijn wenselijk gebleken in nader overleg met vertegenwoordigers uit de vervoersbranche. De bepalingen over de vracht geven uitvoering aan afspraken die zijn gemaakt in het verband van de European Civil Aviation Conference (ECAC). Indien in één van de andere daarbij betrokken landen aan deze afspraken eveneens uitvoering wordt gegeven, zou dit een onnodige administratieve belasting vergen indien van vervoerders die in die andere landen als «bekende vervoerder» («known consigner» of «regulated agent») te boek staan, ook nog eens zou worden verlangd dat zij zich tevens in Nederland laten registreren in de zin van artikel 37p.

Grote bedrijven gevestigd in Nederland doen vracht vanuit het buitenland over land hierheen vervoeren om hier op een vliegtuig verder naar een bestemming elders in de wereld te worden gebracht. Zij hebben vaak vertegenwoordigers in het desbetreffende land waar de vracht vandaan komt. Zij regelen dat de vracht, aldaar gecontroleerd op mogelijke voor bedreiging geschikte voorwerpen, via een in dat land volgens de ECAC-regels bekende vervoerder naar Nederland worden

gebracht. Het is wenselijk ook ten aanzien van deze vertegenwoordigers regels te kunnen stellen opdat bij aankomst van de vracht in Nederland een vlotte afhandeling kan worden gewaarborgd.

Het is wenselijk dat in artikel 37n nog de mogelijkheid wordt opgenomen dat bij ministeriële regeling nadere voorschriften inzake het vrachtvervoer kunnen worden gegeven. De bepaling is een parallel van het reeds bestaande artikel 37c, derde lid.

#### *Onderdeel K*

Het nieuwe artikel 37ab, eerste lid, noodzaakt tot een reductie van artikel 37t.

Overleg met het bureau van de Nationale ombudsman heeft geleid tot de voorgestelde wijziging van artikel 37v. Voor de burger lijkt het bij nader inzien duidelijker geen onderscheid te maken tussen de klachtafhandeling tegen personeel van de Koninklijke marechaussee en tegen personeel van de particuliere beveiligingsorganisatie. In alle gevallen kan hij de klacht indienen bij de Commandant van de Koninklijke marechaussee. Indien aan deze bij mandaat de afhandeling van de klacht is opgedragen, kan zij om de waarheid aan het licht te brengen zo nodig de bevoegdheden uitoefenen die haar krachtens haar toezichthoudende taak op grond van artikel 37t krachtens de artikelen 5.15 e.v. van de Algemene Wet bestuursrecht toekomen.

Wanneer de klacht zich uitsluitend richt tegen een werknemer van de particuliere beveiligingsorganisatie wordt de gedraging toegerekend aan de Minister van Justitie. In een aantal gevallen zal de klacht pas worden ingediend nadat de Koninklijke marechaussee bij de zaak betrokken is geraakt. Ingevolge artikel 37t houdt deze immers toezicht op de taakuitvoering door de particuliere beveiligingsorganisatie. In dat geval is het onwenselijk dat hetzelfde feitencomplex in twee verschillende procedures wordt onderzocht en beoordeeld. In deze gevallen wordt de klachtafhandeling gebundeld.

Indien de zaak vervolgens aan de Nationale ombudsman wordt voorgelegd, dan stuurt deze gelijklopende brieven aan zowel de Minister van Justitie als aan de Minister van Defensie met het verzoek te reageren voor zover de klacht ieders verantwoordelijkheid regardeert. Het is dan aan de ministers om hun reacties onderling af te stemmen.

Thans worden klachten ook door de particuliere beveiligingsorganisatie afgedaan op grond van de regels gesteld krachtens artikel 6 van de Wet op de particuliere beveiligingsorganisatie en recherchebureaus. Om te lange en daardoor mogelijk lang lopende procedures te voorkomen is deze route uitgesloten wat betreft de uitoefening van de publiekrechtelijke bevoegdheden krachtens het wetsvoorstel.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals